Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración
Carpetas Nos. 2683/13 y 2753/14

Versión Taquigráfica N° 2138 de 2014

DECRETOS Nos. 20/13 y 21/13 DE LA JUNTA DEPARTAMENTAL DE TACUAREMBÓ POR LOS QUE SE DECLARA PROHIBIDA LA EXPLOTACIÓN MINERA METALÍFERA DE GRAN PORTE Y SE DECLARA RESERVA AMBIENTAL A TODA LA ZONA RURAL DEL REFERIDO DEPARTAMENTO

Recurso de apelación presentado por varios señores ciudadanos
ver exposición

MAESTRO RUBÉN LENA

Designación al actual puente de la Ruta Nacional Nº 8, sobre el río Olimar, departamento de Treinta y Tres
ver exposición

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 11 de junio de 2014

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Gustavo Borsari Brenna.

MIEMBROS: Señores Representantes Fitzgerald Cantero Piali, Gustavo Cersósimo, Gonzalo Mujica, Jorge Orrico, Daisy Tourné y Daoiz Uriarte.

SEÑOR PRESIDENTE (Borsari Brenna).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Se pasa a considerar el asunto que figura en primer término del orden del día: "Decretos Nos. 20/13 y 21/13 de la Junta Departamental de Tacuarembó, por los que se declara prohibida la explotación minera metalífera de gran porte y se declara reserva ambiental a toda la zona rural del referido departamento. (Recurso de apelación)".

SEÑOR ORRICO.- En el Frente Amplio hemos decidido votar afirmativamente el recurso interpuesto, por considerar inconstitucionales e ilegales los decretos a que hace referencia. Estos decretos, que

declaran prácticamente la imposibilidad de la explotación minera de determinado tipo y de hidrocarburos en el departamento de Tacuarembó, tienen antecedentes más o menos recientes. Así, hubo un grupo de ciudadanos autodenominado "Comisión Tacuarembó por la Vida y el Agua", que juntó firmas a los efectos de presentar ante la Corte Electoral un proyecto de ordenanza departamental -similar al que se está recurriendo-, que declara área de reserva ambiental y libre de minería metalífera a cielo abierto la zona rural del departamento de Tacuarembó. Esta solicitud fue rechazada por la Corte Electoral en la Sentencia Nº 27.193, en la cual se decía más o menos el mismo argumento que se establece en el recurso que estamos examinando: que una Junta Departamental no tiene competencia para expedirse sobre estos asuntos en la forma en que se estaba haciendo.

Nosotros entendemos que los Gobiernos departamentales -al igual que todas las instituciones estatales- tienen las competencias que les asignan la Constitución y las leyes. En ese sentido, a partir del artículo 262 de la Constitución se establece una serie de competencias de los Gobiernos departamentales y el artículo 273 dice "Además de las que la ley determine, serán atribuciones de las Juntas Departamentales", estableciendo una serie de normas de carácter constitucional que refieren a estas. Dentro de eso no aparece, de ninguna manera, la posibilidad de regular situaciones como las que estamos describiendo, si se tiene en cuenta que ninguna norma dice que pueden actuar sobre el subsuelo. En cambio, el artículo 4º del Código de Minería establece claramente: "Todos los yacimientos de sustancias minerales existentes en el subsuelo marítimo o terrestre o que afloren en la superficie del territorio nacional integran en forma inalienable e imprescriptible, el dominio del Estado". Siempre se ha entendido, tanto en el plano doctrinario como en todos los planos en que se pueda ver esto que, cuando se refiere al Estado, se refiere al Estado persona jurídica mayor.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la Suprema Corte de Justicia estableció en la sentencia Nº 10/89: "La competencia departamental en nuestro régimen institucional está limitada a la regulación de asuntos que tengan un concreto y preciso interés para esa particular región". La prohibición que los decretos pretenden imponer privaría al Poder Ejecutivo de algo que la ley le manda, que es determinar la política minera en todo el territorio nacional.

Una cuestión no accesoria sino principal -aunque su exposición pueda resultar algo antipática -es que Uruguay es un Estado unitario, no federal y mucho menos feudal, donde cada departamento determina qué actividad se va a hacer en su territorio y cuál no, más allá de las potestades que tiene sobre el suelo, que no están en discusión. La Ley Nº 18.308, de ordenamiento territorial, dice que las directrices nacionales en materia de ordenamiento territorial constituyen el instrumento general de la política pública en la materia, y son elaboradas por el Poder Ejecutivo y sometidas por este al Poder Legislativo para su aprobación. A su vez, el artículo 14 de dicha ley establece la potestad de los Gobiernos departamentales para categorizar los suelos, y no hay que ser muy avispado para entender que en Uruguay hay una distinción entre suelo y subsuelo porque, el Código Civil, cuando define bienes inmuebles, claramente distingue entre tierras y minas. Por tanto, cuando se habla de tierras, no se está hablando de minas, porque así lo establece el régimen legal existente.

A todo esto hay que agregar la Ley Nº 19.126, de 11 de setiembre de 2013, cuya exposición de motivos tiene una expresión muy interesante, que hace a la materia que nos ocupa. Dice que el proyecto que se presenta al Poder Legislativo "tiene como objetivo dotar al país de un instrumento moderno de política de desarrollo sustentable en una actividad que utiliza recursos naturales no renovables, y que por tanto su accionar deberá asegurar la protección del ambiente, las necesidades sociales de las comunidades cercanas a los lugares donde se realizará la actividad, así como las necesidades nacionales de desarrollo económico, dotando al país de una política de Estado en la materia". Mal se puede dotar de una política de Estado en la materia si resulta que cada departamento va a determinar cuál es la actividad que se realiza en el territorio de su jurisdicción.

El artículo 2º de esa ley dice: "Sin perjuicio de que la actividad minera esté regulada por el Código de Minería, esta ley establece un régimen legal especial aplicable a los proyectos de explotación minera que sean calificados como Minería de Gran Porte". De esta forma, todo lo que se refiere a minería de gran porte está regulado por esta ley que, por otra parte, como es la última que se sancionó, en caso de que estuviera en contradicción con alguna norma anterior, naturalmente la habría derogado. En consecuencia, la Junta Departamental de Tacuarembó o la que fuere no tiene ninguna atribución sobre estas materias.

En el Frente Amplio entendemos que es peligroso que estas cosas empiecen a pasar, porque sería tanto como dividir al país en diecinueve centros de los cuales emanaran normas que regulen actividades que tienen que

formar parte de la tarea del Estado como tal. En consecuencia, vamos a votar afirmativamente el recurso presentado por más de mil firmas de ciudadanos pertenecientes al departamento de Tacuarembó.

SEÑOR CERSÓSIMO.- Nosotros estamos estudiando el tema, que no es exclusivamente de resorte de derecho constitucional y no ha habido trabajos de doctrina ni de jurisprudencia que arrojen luz sobre esta temática.

El artículo 1º del Decreto de la Junta Departamental dice: "El medio ambiente será protegido promoviéndose un desarrollo ambientalmente sostenible". Esto está absolutamente ajustado a derecho. El artículo 2º dice: "Declárase área de reserva ambiental toda la zona rural del Departamento de Tacuarembó". También está ajustado a las normas legales vigentes. El artículo 3º establece: "A partir de la entrada en vigencia de la presente norma, queda prohibida la explotación de minería metalífera de gran porte, diamantífera e hidrocarburos, en el territorio departamental". También está dentro de sus competencias. El artículo 4º dice: "Exhortar al Sr. Intendente Departamental a que incluya en las 'Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Departamento de Tacuarembó'" -que están específicamente establecidas en la Ley de Ordenamiento Territorial- "la prohibición de toda forma de prospección, exploración y explotación de minería de gran porte y de hidrocarburos no convencionales en la totalidad del suelo rural del Departamento".

El artículo 14 de la Ley Nº 18.308 otorga competencias a los Gobiernos departamentales para categorizar el suelo, así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre uso, protección del suelo y policía territorial. Me decía el señor Diputado Cantero Piali que esta competencia se ve reafirmada en el proceso de evolución jurídica -que hemos apoyado en esta Legislatura y en las anteriores- hacia una mayor descentralización y competencia de los gobiernos locales.

Los artículos 30 y 31 de la mencionada ley disponen la competencia exclusiva del Gobierno departamental para la categorización de suelo rural, que es lo que se está haciendo. A su vez, el artículo 10 de la Ley Nº 17.283 faculta a los Gobiernos departamentales para establecer exigencias departamentales de protección y/o conservación ambiental. Además, si tenemos en cuenta los efectos nocivos que causan la minería a cielo abierto, así como cualquier otra forma de explotación que utilice el mismo sistema en un medio productivo como el ámbito rural, nos parece muy importante que los habitantes de las zonas afectadas y sus instituciones tengan la posibilidad de definir y establecer -a través de estas normas específicamente previstas en la legislación vigente y que no fueron modificadas por la Ley de Minería de Gran Porte que dictó este Parlamento- la matriz productiva, el uso y la utilización de su suelo de la forma que crean más conveniente, obviamente, de manera ajustada a las normas constitucionales y legales, como creemos que están estos decretos. Precisamente, estos fueron sancionados en el marco de la competencia que otorga el numeral 1) del artículo 273 de la Constitución de la República y del numeral 12) del artículo 19 de la Ley 9.515, relativa a los Gobiernos departamentales.

En conclusión, por lo menos, debemos convenir que son necesarios un estudio y un intercambio entre las bancadas y los legisladores, más allá del partido a que pertenezcan, porque estamos ante un tema muy delicado, que afecta competencias de instituciones como los Gobiernos departamentales, que es necesario preservar y garantizar. Por eso, solicitamos una semana más de tiempo, para que la Comisión reciba el asesoramiento de algunos catedráticos, como ha sido de estilo en ocasiones similares. Por ejemplo, podríamos convocar para el miércoles 18, por ejemplo, a los doctores Risso, Cajarville o Korzeniak. El mismo día podemos votar el proyecto, para que sea elevado a consideración del plenario cuando la Comisión lo disponga.

Quiero agregar que en San José -departamento que representamos- se discutió este tema y se estableció una medida cautelar previa a la concesión de explotación, mediante la cual el Gobierno departamental tiene la potestad de analizar en mayor profundidad. Es distinto, pero también se enmarca en las normas que establecen las competencias de los Gobiernos departamentales. Es un tema muy delicado. No podemos pronunciarnos negando esa facultad que tienen en su propio departamento de establecer lo que las normas vigentes le autorizan y, por tanto, pedimos por lo menos una semana de tiempo para recibir mayor información, estudiar más profundamente el tema y consultar a los legisladores que componen nuestras bancadas, con el compromiso de no demorar la decisión más allá del próximo miércoles.

(Diálogos)

SEÑOR ORRICO.- Nosotros estamos dispuestos a que esto se resuelva el miércoles que viene, como último plazo, prorrogando por una semana la votación. Tenemos necesidades políticas que hacen que esto se tenga que resolver.

Obviamente, cada integrante de la Comisión está en condiciones de hacer las consultas que estime pertinentes. Nosotros -debo decirlo con mucha claridad- lo hemos debatido y tenemos una decisión tomada. Y, sin pretender ocupar el lugar del Presidente, quiero señalar que el señor Diputado Uriarte va a pedir la palabra porque queremos dejar definitivamente expuestos los argumentos jurídicos que manejamos.

SEÑOR URIARTE.- Acá está planteado un tema que sobrevuela tanto en la decisión de la Junta Departamental como en el recurso presentado, que es cómo y por qué razones se limitan los derechos humanos. Lo quiero plantear porque en esto ha habido serias discusiones a nivel de la doctrina y la jurisprudencia y tiene que ver con la pregunta de hasta qué punto los decretos de las Juntas Departamentales pueden limitar los derechos humanos.

En el caso concreto se alega que los decretos de las Juntas Departamentales podrían tener la misma jerarquía que la ley en la medida en que la Constitución autoriza el recursos de inconstitucionalidad de las leyes para aquellos decretos de las Juntas Departamentales que tengan fuerza de ley en su jurisdicción. Casi toda la doctrina uruguaya ha señalado que esto no autoriza a considerar en ninguna forma los decretos de las Juntas Departamentales con la jerarquía de la ley y, simplemente, lo que se hace es la excepción de darles el recurso de inconstitucionalidad porque, de lo contrario, quedaría sin recurso alguno.

Por el contrario, yo he sostenido que efectivamente tienen fuerza de ley para limitar algunos derechos fundamentales, pero la tienen exclusivamente en función de lo que la Constitución le autoriza. Pero eso no autoriza a pensar, en ningún caso, que un decreto de la Junta Departamental, en función del interés departamental -interés general departamental-, puede limitar lo que es el interés general del país en su conjunto. Esto tiene suma importancia porque el decreto de la Junta Departamental de Tacuarembó dice: "El medio ambiente será protegido promoviéndose un desarrollo ambientalmente sostenible", y a partir de ahí declara como área de reserva ambiental a toda la zona rural del departamento de Tacuarembó. Esto es privar al resto del país y de la población del Uruguay de un recurso fundamental, que es el área del departamento, y por lo tanto está lesionando, más que protegiendo, el interés general de la población del Uruguay. Por eso consideramos que, en ningún caso, un decreto de la Junta Departamental puede limitar derechos que son de interés general de toda la población.

Esto tiene algunos antecedentes. En alguna oportunidad, en la Junta Departamental de Montevideo se planteó la posibilidad de prohibir los productos que tuvieran integración de transgénicos. Hechas las consultas correspondientes, se concluyó que semejante prohibición solo podía provenir de una ley nacional. No se puede limitar, desde el punto de vista departamental, algo que tiene una trascendencia nacional.

Hay que ser muy concretos porque lo que la ley autoriza a hacer a los Gobiernos Departamentales, a nivel de la protección del medio ambiente es a que se tomen las garantías necesarias para la afectación. Es decir que los Gobiernos departamentales tienen la potestad de limitar y establecer exigencias medioambientales, pero no de prohibir la instalación de empresas, explotaciones, etcétera. ¿Y cuáles son los límites de esa actividad de contralor? Los límites se dan precisamente cuando esas exigencias de protección medioambiental tienen por objetivo terminar con el derecho. En el recurso se hace referencia al derecho al trabajo, pero se podrían mencionar varios derechos más. Y cuando directamente se prohibe la explotación, lo que se está limitando es un derecho fundamental. Eso solo le corresponde a la ley nacional, cuando se afecta a la totalidad de la población. Por eso consideramos que este decreto, está violando los derechos individuales de la totalidad de la población y, por tanto, es inconstitucional además de ser ilegal.

Por supuesto que compartimos las reflexiones que recién realizaba el señor Diputado Orrico en cuanto a que el Uruguay es un Estado unitario. Y si fuera un Estado federal, cabe recordar que los Gobiernos federales están limitados por Constituciones federales que, en general, establecen determinadas reservas sobre las que no pueden actuar. Tenemos que pensar que el interés general de la población siempre va a estar por encima el interés departamental. Si se siguiera la otra línea de razonamiento, se podría pensar en ejemplos que llegan al absurdo: no podríamos establecer puertos ni aeropuertos. Inclusive, algunos servicios nacionales deberían ser efectuados a nivel departamental. Con esta interpretación de la Constitución, se podría sostener que las autoridades de un departamento podrían decir: "Vamos a establecer nuestro propio sistema de educación

pública". Lo digo porque si uno va a la Constitución verá que el Gobierno departamental tiene todas las facultades, excepto las de seguridad y representación exterior. A nadie se le ocurriría que un departamento podría establecer que no va a tomar en consideración las disposiciones de ANEP y que va a establecer su propio sistema de educación pública. Por tanto, tenemos que tomar en cuenta que la interpretación de la Constitución debe realizarse de una manera lógica y racional. Y eso significa que los departamentos tienen la autonomía necesaria o desconcentración de poder necesario para realizar todas aquellas cosas que son imprescindibles para el interés general de su población departamental, en tanto no se opongan al interés de la población en general. Y en este sentido, queda claro que este recurso está bien interpuesto y corresponde, en tanto el Gobierno departamental de Tacuarembó no puede limitar derechos que son de todos los uruguayos.

En la próxima sesión nos referiremos a otros aspectos del recurso.

Gracias.

SEÑOR CANTERO PIALI.- En función de los intercambios realizados, vamos a solicitar que los informes que el señor Diputado Cersósimo pedía que se hicieran en Comisión, se realicen por escrito, de manera de contar con los aportes de los académicos mencionados para que, el miércoles que viene, podamos tomar una decisión aquí, tal como se ha establecido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, queda postergado del tema para la próxima sesión a fin de que se soliciten las consultas a los doctores Martín Risso, José Korzeniak, Cajarville, y yo agregaría al doctor Gonzalo Aguirre...

(Diálogos)

——y también a los doctores Pérez Pérez y Correa Freitas.

Hoy mismo estaremos cursando las notas pertinentes y el texto del proyecto a los académicos mencionados.

(Diálogos)

SEÑOR ORRICO.- El proyecto "Maestro Ruben Lena.- Designación al actual puente de la Ruta Nº 8, sobre el río Olimar, departamento de Treinta y Tres", viene firmado por el señor Diputado Posada - quien, a pesar de ser Representante por Montevideo, tiene un vínculo muy grande con Treinta y Tres porque allí se crió- y por los señores Diputados de Treinta y Tres Mario Silvera y Mier.

Como saben, sobre todo en Treinta y Tres, el maestro Ruben Lena es un héroe nacional. De manera que, con este proyecto, se pretende designar al puente sobre el río Olimar, en el ingreso a Treinta y Tres, con el nombre de "Maestro Ruben Lena".

El artículo único dice así: "Desígnase con el nombre 'Maestro Ruben Lena' el actual puente de la Ruta Nº 8, sobre el río Olimar, del departamento de Treinta y Tres".

La redacción que proponemos -que sugirió el Secretario de la Comisión; cuya efectividad es manifiesta, al igual que en el caso de la Secretaria- es la siguiente: "Desígnase con el nombre 'Maestro Ruben Lena' el actual puente de la Ruta nacional Nº 8 'Brigadier General Juan Antonio Lavalleja' sobre el río Olimar, del departamento de Treinta y Tres".

SEÑOR PRESIDENTE.- En discusión el proyecto.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Seis por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

SEÑOR ORRICO.- Proponemos como miembro informante a la señora Diputada Tourné.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar.

(Se vota)

——Cinco en seis: AFIRMATIVA.

Ha quedado aprobado el proyecto.

Se levanta la reunión.